

Bruxelles, le 25 mai 2021
(OR. en)

8790/21

TRANS 291

RAPPORT

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Conseil
N° doc. préc.:	ST 8642/21
Objet:	Conclusions du Conseil "Placer le rail au premier plan d'une mobilité durable et intelligente" – Approbation

I. INTRODUCTION

1. Dans le cadre de l'Année européenne du rail (2021), la présidence a organisé une réunion informelle des ministres des transports, par vidéoconférence, le 30 mars 2021, entièrement consacrée au rail. L'objectif de cette réunion était de faire le point sur les différentes initiatives politiques et opérationnelles en cours pour améliorer les services de transport ferroviaire et parvenir à un véritable transfert modal, et de réévaluer le rôle de ce mode de transport compte tenu de sa résilience pendant la pandémie et du besoin urgent de décarbonation.
2. Sur la base des discussions qui ont eu lieu au cours de cette réunion et d'initiatives antérieures lancées conjointement par les ministres des transports, la présidence a suggéré d'établir des conclusions du Conseil sur le rail qui devraient englober les nombreux aspects actuellement en discussion.

II. TRAVAUX AU SEIN DES INSTANCES PRÉPARATOIRES DU CONSEIL

3. Le 28 avril 2021, la présidence a présenté un projet de conclusions du Conseil sur le rail au groupe "Transports terrestres". Ce projet était structuré autour des thèmes "transfert modal", "résilience", "transport de voyageurs", "transport de marchandises" et "réseaux". Les délégations se sont déclarées favorables à cette initiative et ont présenté, y compris par écrit, des propositions de modification ou d'ajout dans tous les chapitres. Le projet de conclusions a été retravaillé lors de réunions informelles qui se sont tenues les 4, 11 et 17 mai 2021.
4. Le Comité des représentants permanents a examiné le projet de conclusions le 19 mai 2021. Il a confirmé son accord sur le texte et l'a transmis pour approbation au Conseil TTE (Transports) du 3 juin 2021. Certaines délégations ont fait observer qu'il était difficile de trouver une formulation faisant l'unanimité pour la section traitant des approches nationales dans l'organisation des services de transport ferroviaire de voyageurs.

III. CONCLUSION

5. Le Conseil est invité à approuver les conclusions intitulées "Placer le rail au premier plan d'une mobilité durable et intelligente", dont le texte figure en annexe.

Placer le rail au premier plan d'une mobilité durable et intelligente

-Projet de conclusions du Conseil-

CONSIDÉRANT CE QUI SUIT:

1. les conclusions du Conseil européen du 12 décembre 2019, dans lesquelles il fait sien l'objectif consistant à parvenir d'ici 2050 à une Union européenne neutre pour le climat¹ et la communication de la Commission du 11 décembre 2019 sur un pacte vert pour l'Europe²;
2. l'engagement constant des ministres des transports de l'UE en faveur du secteur ferroviaire³, qu'ils ont exprimé l'année dernière dans
 - a) la déclaration politique en faveur d'un programme européen pour le transport ferroviaire international de voyageurs, présentée lors de la vidéoconférence informelle des ministres des transports de l'Union le 4 juin 2020, et
 - b) la déclaration ministérielle sur des transports innovants dans les corridors de fret ferroviaire adoptée lors de la conférence de Berlin du 21 septembre 2020;
3. la communication de la Commission du 9 décembre 2020 intitulée "Stratégie de mobilité durable et intelligente – mettre les transports européens sur la voie de l'avenir"⁴ dans laquelle elle fait part de son intention de doubler le trafic ferroviaire de marchandises et de tripler le trafic ferroviaire à grande vitesse de voyageurs d'ici 2050;
4. la décision (UE) 2020/2228 du Parlement européen et du Conseil du 23 décembre 2020 relative à une Année européenne du rail (2021)⁵;

¹ Doc. EUCO 29/19.

² COM(2019) 640 final, doc. ST 15051/19 + ADD 1.

³ Avec la participation régulière des ministres des transports de la Norvège et de la Suisse.

⁴ COM(2020) 789 final, doc. ST 14012/20 + ADD1.

⁵ JO L 437 du 28.12.2020, p. 108.

5. le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience⁶, et l'adoption prochaine d'un deuxième règlement établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe;
6. la vidéoconférence informelle des ministres des transports de l'UE du 30 mars 2021, durant laquelle les ministres ont pris position sur le document officiel de la présidence portugaise intitulé "How to Accelerate Modal Shift to Rail: different paths to a common goal" (Comment accélérer le transfert modal en faveur du transport ferroviaire: différentes voies vers un but commun);

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

7. CONSTATE que les systèmes ferroviaires de l'UE ont fait l'objet de réformes réglementaires fondamentales au moyen de quatre paquets législatifs adoptés en 2001⁷, 2004, 2007 et 2016. SE FÉLICITE des effets positifs de ces réformes dans les domaines de l'ouverture des marchés et de l'harmonisation technique, qui se sont pour une part concrétisés et qui sont pour une autre part attendus;
8. NOTE que le cadre réglementaire au niveau de l'UE et au niveau national est d'une grande complexité et diversité, et SOULIGNE qu'il est nécessaire de déployer des efforts supplémentaires pour veiller à ce que l'harmonisation technique s'accompagne d'avantages économiques et opérationnels, en particulier pour les services ferroviaires transfrontaliers, tout en tenant compte des différents points de départ dans les États membres et de leurs structures organisationnelles diverses. FAIT VALOIR qu'il importe de mettre pleinement en œuvre la législation en vigueur de l'Union, SOULIGNE que les futures propositions législatives de l'Union devraient se fonder sur une analyse minutieuse de la situation actuelle et devraient également, dans la mesure du possible, œuvrer en faveur de la simplification;
9. EST CONSCIENT que certains États membres n'assurent pas la connectivité ferroviaire et que, par conséquent, une mobilité intelligente et durable ne peut être réalisée que par d'autres moyens de transport; CONSTATE également que, dans d'autres États membres, les réseaux sont isolés et que, de ce fait, les efforts visant à en accroître l'interopérabilité n'en améliorent pas la performance;

⁶ JO L 57 du 18.2.2021, p. 17.

⁷ Le premier paquet ferroviaire a fait l'objet d'une refonte en 2012, dans le cadre de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, JO L 343 du 14.12.2012, p. 32.

10. SOULIGNE que le renforcement de l'harmonisation technique en vue d'accroître l'interopérabilité des réseaux nationaux sera favorable au marché unique des services ferroviaires internationaux, aux systèmes ferroviaires de l'Union et à l'efficacité; INSISTE, par ailleurs, sur la contribution du secteur ferroviaire à l'économie de l'Union et à sa base industrielle, y compris sa compétitivité mondiale, qui, parallèlement, bénéficiera de la recherche, de l'innovation et de l'harmonisation technique. SE RÉJOUIT dès lors de la nouvelle entreprise commune "système ferroviaire européen", qui devrait jouer un rôle essentiel dans la recherche sur les nouvelles technologies numériques dans le secteur ferroviaire, permettant ainsi de dégager avec celui-ci une approche coordonnée de l'évolution globale des systèmes ferroviaires. Cela devrait également contribuer à accélérer l'élaboration du cadre réglementaire technique, compte tenu du temps qui était nécessaire au déploiement des normes antérieures;
11. ESTIME que la nécessité, à la fois, de tendre vers une mobilité neutre pour le climat et respectueuse de l'environnement⁸ et de garantir un système de transport résilient et interconnecté, notamment en période de crise, comme l'a révélé la pandémie de COVID-19, assure une place de choix au secteur ferroviaire dans le cadre de la future offre de transports;
12. SOULIGNE l'importance d'un dialogue permanent entre les autorités publiques, les acteurs concernés, les employeurs, les travailleurs et les usagers du transport ferroviaire afin de veiller à ce que chacun bénéficie des avantages du transport ferroviaire; PREND NOTE, dans ce contexte, de l'avis exploratoire que le Comité économique et social européen du 24 mars 2021 a rendu sur "L'espace ferroviaire unique européen" à la demande de la présidence portugaise⁹;
13. ATTEND AVEC INTÉRÊT la révision prévue de la législation de l'Union relative aux corridors de fret ferroviaire¹⁰ et au réseau transeuropéen de transport (RTE-T)¹¹;

⁸ Le secteur ferroviaire prévoit de réduire à un faible niveau l'empreinte carbone, les émissions et l'utilisation des sols, ainsi que de prolonger le cycle de vie de son matériel roulant, tout en diminuant les embouteillages et en améliorant la qualité de l'air dans les zones urbaines.

⁹ Avis du CESE TEN/727, doc. ST 7614/21.

¹⁰ Règlement (UE) n° 913/2010 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2010 relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif, JO L 276 du 20.10.2010, p. 22.

¹¹ Règlement (UE) n° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport, JO L 348 du 20.12.2013, p. 1.

I. Transfert modal

14. SOULIGNE que le transport ferroviaire n'est responsable que de 0,4 % des émissions de CO₂ dues aux transports, bien qu'il représente 8 % du transport de passagers et 19 % du transport de marchandises en Europe¹². Pour cette raison, un transfert modal des modes de transport à forte intensité de carbone vers le rail est probablement le moyen le plus efficace de décarboner le secteur des transports sur de grandes portions du territoire de l'Union;
15. CONSTATE que les efforts considérables déployés jusqu'à présent en vue de l'ouverture du marché et de l'harmonisation technique ont permis de stabiliser la part des services de transport ferroviaire dans un marché en croissance rapide sur lequel les attentes des consommateurs ont également augmenté, mais qu'il n'y a pas encore eu de transfert marqué vers le rail, malgré les progrès réalisés sur les différents segments du marché;
16. RECONNAÎT que pour progresser vers un transfert modal, il sera nécessaire de renforcer l'attractivité et la compétitivité du rail, en améliorant des services ferroviaires adaptés aux besoins des consommateurs et en optimisant concrètement des solutions multimodales entre le rail et d'autres modes de transport; il convient également de faciliter la réalisation de progrès au moyen d'une coopération effective entre les États membres concernés et entre les gestionnaires d'infrastructure. Dans l'ensemble, un véritable transfert modal nécessitera que la croissance des volumes de trafic ferroviaire soit supérieure à la croissance économique;
17. ESTIME QU'IL IMPORTE de procéder à intervalles réguliers à des évaluations de la politique pour mesurer le degré d'ouverture effective du marché et d'harmonisation technique, ces évaluations devant être complétées par une analyse de l'incidence qu'ont les politiques sur le transfert modal, la cohésion économique et sociale, la performance environnementale, l'efficacité du système, les redevances d'infrastructure, les niveaux de service et les conditions de travail;
18. SALUE, dans ce contexte, les initiatives en cours visant à produire une analyse prospective et plus opérationnelle du transfert modal en évaluant les progrès possibles dans des conditions données et dans l'hypothèse d'améliorations spécifiques de la qualité et de la connectivité des infrastructures, en tenant compte de toutes les formes de trafic national et international, ainsi que l'engagement pris par la Commission d'élaborer un "indice de connectivité ferroviaire"; ENCOURAGE l'évaluation des connexions de moyenne à longue distance entre les grandes villes;

¹² Voir Commission européenne, "Statistical Pocketbook 2020", tableaux 3.2.12, 2.3.3 et 2.2.3 (hors transport par pipeline).

II. Résilience

19. CONSTATE que le secteur des transports a été l'un des plus durement touchés par la pandémie de COVID-19, ayant subi des dommages économiques causés par une très forte baisse des déplacements et du tourisme, des perturbations de la chaîne d'approvisionnement, des pertes de revenus pour les opérateurs ferroviaires et une réduction de la connectivité dans l'ensemble de l'UE. Cette situation a entraîné des pertes économiques importantes pour les entreprises ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructure, et ses conséquences ont surtout été sensibles sur le transport ferroviaire de voyageurs, où la pandémie a parfois retardé ou bloqué des projets de nouveaux investissements et services. Dans le même temps, le rail s'est révélé être le mode de transport le plus résilient, en particulier sous la forme d'un transport combiné non accompagné;
20. CONSTATE qu'une action ciblée des ministres des transports, en coopération avec l'Union européenne et toutes les parties prenantes concernées, a aidé le secteur ferroviaire à faire face aux conséquences économiques négatives de la crise, qui a conduit certaines parties prenantes au bord de l'effondrement, assurant ainsi la survie de ce bien public et service essentiel;
21. ESTIME que cette crise a mis en lumière la nécessité de renforcer la résilience et les mesures d'urgence et d'améliorer la disponibilité, la cohérence et la coordination du réseau ferroviaire ainsi que d'accorder une priorité accrue à l'amélioration des liaisons transfrontalières dans le cadre d'un réseau ferroviaire transeuropéen qui constituerait l'épine dorsale d'une mobilité résiliente et durable; INVITE la Commission à faire état des progrès accomplis dans l'élaboration d'un plan d'urgence pour les transports afin de mieux lutter contre la pandémie et d'autres crises majeures;

III. Transport ferroviaire européen de voyageurs

22. SOULIGNE que, si la part du transport ferroviaire international de voyageurs dans l'ensemble du marché ferroviaire de l'UE est faible¹³, des signes encourageants, tant du côté de l'offre que de celui de la demande, indiquent qu'une augmentation considérable est possible au cours de la prochaine décennie. Les projets en cours, par exemple ceux qui visent à relancer les trains de nuit européens, font preuve d'enthousiasme et de variété;
23. CONSTATE de grandes disparités dans la manière dont les services, infrastructures et réseaux ferroviaires internationaux de transport de voyageurs sont développés dans différentes régions d'Europe, en raison, entre autres, de la demande des consommateurs, des choix politiques, de la géographie, de la densité de population et de l'intégration économique entre régions transfrontalières;
24. SE FÉLICITE de la création de la plateforme pour le transport ferroviaire international de voyageurs (IRP), qui associe un large éventail de parties prenantes, et des mesures concrètes prises dans ce cadre, et PREND NOTE de l'évolution du concept Trans-Europ-Express 2.0 (TEE 2.0); SALUE l'intention de la Commission de présenter, dans le courant de l'année, un plan d'action visant à stimuler les services de transport ferroviaire de voyageurs à longue distance et transfrontière, SOULIGNE la nécessité d'une coopération entre les États membres et l'Union européenne afin de supprimer les entraves commerciales et INVITE la Commission à présenter d'ici l'année prochaine un rapport d'étape faisant le point sur les réalisations prévues dans son plan d'action;
25. ENCOURAGE à poursuivre le développement du transport ferroviaire européen de voyageurs. À court et moyen terme, il y a lieu à cet effet de compléter les services existants et de mettre l'accent sur l'expérience des voyageurs, une concurrence loyale, des services de planification complète des itinéraires et de billetterie proposés par les entreprises ferroviaires et les vendeurs de billets tiers, les liaisons directes avec les transports régionaux, locaux et urbains, et les procédures de répartition des capacités, sans préjudice des compétences des États membres et des gestionnaires d'infrastructure à cet égard, ainsi que sur la suppression des obstacles techniques et opérationnels, notamment en ce qui concerne les tronçons et terminaux transfrontaliers;

¹³ 7 % du total de voyageurs-km; Commission européenne, Statistical pocketbook 2020, tableau 3.2.12.

26. RECONNAÎT que la poursuite du développement de ce segment nécessite la suppression des goulets d'étranglement qui subsistent dans les infrastructures du système ferroviaire de l'Union, la réalisation du réseau central RTE-T et du réseau global RTE-T, le développement d'un réseau à grande vitesse, l'achat de matériel roulant interopérable et la mise en œuvre intégrale du système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS) suivant les modalités détaillées dans les plans nationaux de mise en œuvre, réduisant ainsi le plus possible les entraves à la circulation;
27. EST CONSCIENT de la diversité des approches nationales dans l'organisation des services de transport ferroviaire de voyageurs et SOULIGNE que les services à accès ouvert, en réponse à la demande du marché, jouent un rôle déterminant dans l'extension du transfert modal vers le rail, qui doit s'accompagner d'une vaste culture de l'innovation et d'une économie ferroviaire dynamique. RECONNAÎT que, dans certains cas, les États membres peuvent envisager le recours, sur leur territoire, à des contrats de service public pour des services internationaux de transport ferroviaire de voyageurs, en sus des services nationaux, afin d'obtenir l'offre de transport souhaitable. Dans ce contexte, ATTEND AVEC INTÉRÊT la révision, par la Commission, des lignes directrices interprétatives concernant le règlement (CE) n° 1370/2007¹⁴;

IV. Transport ferroviaire européen de marchandises

28. ESCOMPTE que la progression vers l'achèvement du réseau central du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) dans les délais fixés, le déploiement généralisé du système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS), tant au sol qu'à bord, accompagné du démantèlement progressif des systèmes de signalisation existants, et la poursuite de l'harmonisation des exigences techniques et opérationnelles conduiront à un transport ferroviaire plus efficace, moins coûteux et mieux intégré, permettant ainsi au fret ferroviaire de poursuivre sa croissance;

¹⁴ Lignes directrices interprétatives concernant le règlement (CE) n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, JO C 92 du 29.3.2014, p. 1.

29. ESPÈRE que le fret ferroviaire sera encore renforcé par le déploiement coordonné de nouvelles innovations, en particulier dans le domaine de la numérisation et de l'automatisation, pour autant que leur déploiement contribue, du point de vue de la rentabilité, à accroître la compétitivité du secteur ferroviaire; NOTE que les échanges numériques d'informations, y compris les systèmes de suivi, constitueront une étape majeure vers l'intégration du fret ferroviaire dans la chaîne d'approvisionnement, ce qui fera du fret ferroviaire un choix plus fiable pour les expéditeurs;
30. En ce qui concerne le pacte vert pour l'Europe, dans lequel la Commission européenne considère le fret ferroviaire comme une priorité absolue, ESPÈRE que cette initiative s'appuiera sur l'ensemble de l'expérience acquise et sur les meilleures pratiques déjà mises au point dans le cadre des corridors de fret ferroviaire, tout en encourageant l'innovation dans les nouvelles technologies, la numérisation et les concepts opérationnels afin de parvenir à un réseau opérationnel plus intégré pour un fret ferroviaire compétitif;
31. CONSTATE que le réseau ferroviaire de l'Union pour un fret compétitif, formé par les corridors de fret ferroviaire, s'est révélé très efficace pour élaborer des actions concertées et des mesures communes entre les parties prenantes chargées de l'exploitation, tout en facilitant, entre autres, le renforcement de la résilience du fret ferroviaire en cas de crises majeures et la mise en œuvre des mesures d'urgence nécessaires;
32. CONSCIENT du travail déjà accompli par les corridors de fret ferroviaire, SE FÉLICITE de l'engagement des États membres à poursuivre leur coopération avec la Commission européenne et les coordonnateurs des corridors du réseau central RTE-T, SOULIGNE qu'il importe de développer de nouvelles capacités d'infrastructure et les itinéraires des corridors de fret ferroviaire conformément aux exigences du marché et aux besoins des consommateurs, et ENCOURAGE à renforcer le fonctionnement des corridors de fret ferroviaire de manière coordonnée;

V. Réseaux, investissements et connectivité

33. CONSTATE que le réseau RTE-T a été extrêmement important pour développer un réseau ferroviaire interopérable de grande capacité et cohérent dans l'ensemble de l'Union, ainsi que pour relier celui-ci aux ports, aux aéroports et aux terminaux routiers et fluviaux. Bien qu'il n'ait pas été en mesure de surmonter seul les grandes asymétries que présentent la couverture et la densité du réseau ferroviaire, le réseau RTE-T, grâce au mécanisme pour l'interconnexion en Europe et à d'autres instruments de financement de l'UE, a permis à de nombreux États membres disposant de capacités d'investissement plus faibles de mettre à niveau régulièrement, quoique lentement, la connectivité de leurs réseaux et d'améliorer celle-ci;
34. SOULIGNE l'importance que revêtent une politique RTE-T cohérente et des projets qui favorisent le développement de services à grande vitesse et internationaux pour le transport ferroviaire de voyageurs entre les principaux pôles urbains et facilitent un transport ferroviaire de marchandises plus compétitif; INSISTE SUR LE FAIT qu'il s'agit là d'une des conditions préalables à la réalisation des objectifs de la stratégie pour une mobilité durable et intelligente; ENCOURAGE les initiatives visant à proposer des liaisons ferroviaires qui puissent remplacer les vols de courte distance, lorsque c'est possible;
35. CONSCIENT de l'objectif politique d'une économie neutre pour le climat, CONSTATE que les budgets nationaux de nombreux États membres restent fragilisés par la précédente crise économique et par la pandémie actuelle, et que les investissements publics dans les transports dans ces États membres sont restés à peine au niveau requis pour assurer la maintenance;
36. SOULIGNE que le secteur ferroviaire devra faire le meilleur usage possible des instruments de financement de l'UE. Les infrastructures de transport ferroviaire ont été identifiées comme étant le segment qui a le plus besoin d'investissements pour achever le réseau RTE-T et moderniser le réseau existant. SE FÉLICITE, par conséquent, du fait que les États membres prévoient d'utiliser les ressources mises à disposition au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et du cadre financier pluriannuel 2021-2027 pour renforcer la compétitivité du secteur ferroviaire et soutenir les investissements correspondants dans les infrastructures ferroviaires;

37. SOULIGNE que l'intégration systémique avec d'autres modes de transport, y compris le transport maritime, le transport par voies navigables intérieures, le transport aérien et routier, les offres de transport urbain et la mobilité active, est essentielle pour garder les territoires connectés et réaliser le transfert modal. En conséquence, il est nécessaire d'accroître les possibilités de transfert intermodal, d'augmenter la capacité des installations de transfert et de transbordement existantes et d'améliorer la gestion du trafic intermodal;
38. EST CONSCIENT qu'il est nécessaire que le secteur réalise d'importants investissements dans le matériel roulant destiné au transport international à longue distance. Le financement pourrait être soutenu par des garanties au niveau de l'Union, afin de tirer parti des innovations, de réaliser une mise à niveau tenant compte des nouvelles spécifications techniques, d'accroître la flexibilité, la sécurité et le confort, et de diversifier l'offre de services; EST également CONSCIENT que des investissements de la part du secteur privé s'imposent d'urgence et RAPPELLE aux États membres l'existence d'accords et de traités internationaux qui facilitent les investissements privés, tels que le protocole ferroviaire de Luxembourg à la convention du Cap¹⁵;
39. INVITE la Commission à étudier d'éventuels programmes au niveau européen pour soutenir les opérateurs ferroviaires de manière non discriminatoire et à présenter ses conclusions au Conseil; PREND NOTE, eu égard aux spécificités du secteur ferroviaire, de l'intention de la Commission de réexaminer les règles régissant l'octroi d'aides d'État.

¹⁵ Protocole portant sur les questions spécifiques au matériel roulant ferroviaire à la convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles, JO L 331 du 16.12.2009, p. 4.